IX kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Gospodarki i Rozwoju**
(nr 19)
z dnia 24 września 2020 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Gospodarki i Rozwoju (nr 19)

24 września 2020 r.

Komisja Gospodarki i Rozwoju, obradująca pod przewodnictwem posła **Krzysztofa Tchórzewskiego (PiS)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– sprawozdanie prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2019 r.

W posiedzeniu udział wzięli: **Hubert Nowak** prezes Urzędu Zamówień Publicznych wraz ze współpracownikami, **Marek Wójcik** pełnomocnik Zarządu Związku Miast Polskich.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Katarzyna Gadecka**, **Izabella Kulesza-Rozesłaniec**, **Ziemowit Uździcki** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Krzysztof Tchórzewski (PiS):

Otwieram posiedzenie Komisji Gospodarki i Rozwoju. Witam wszystkich państwa, członków Komisji obecnych na dzisiejszym posiedzeniu i uczestniczących zdalnie. Witam pana Huberta Nowaka, prezesa Urzędu Zamówień Publicznych wraz ze współpracownikami.

Informuję, że posiedzenie Komisji zostało zwołane przez panią Marszałek Sejmu na podstawie art. 198j ust. 2 Regulaminu Sejmu i będzie prowadzone z wykorzystaniem środków komunikacji elektronicznej, umożliwiających porozumiewanie się na odległość. Jednocześnie informuję, że posłowie, członkowie Komisji, obecni na sali obrad głosują przy użyciu urządzenia do głosowania za pomocą legitymacji poselskich. Wówczas nie logują się w systemie komunikacji elektronicznej i nie używają tabletów.

Przystępujemy do stwierdzenia kworum. Proszę państwa posłów o naciśnięcie dowolnych przycisków w celu potwierdzenia obecności na posiedzeniu. Stwierdzam, że w głosowaniu wzięło udział 27 posłów. To jest wystarczająca liczba, żeby posiedzenie było ważne, zatem stwierdzam kworum. Informuję również, że zgłoszenia do zabrania głosu w dyskusji przez posłów należy wysyłać pod adres email: kgor@sejm.gov.pl.

Porządek dzisiejszego posiedzenia przewiduje rozpatrzenie sprawozdania prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2019 r. Sprawozdanie zaprezentuje prezes Urzędu Zamówień Publicznych. Proszę bardzo.

Prezes Urzędu Zamówień Publicznych Hubert Nowak:

Panie przewodniczącym, panie i panowie posłowie, Wysoka Komisjo, chcę przedstawić sprawozdanie z funkcjonowania systemu zamówień publicznych za rok 2019. Chciałbym zwrócić uwagę na następujące okoliczności. W roku 2019 udzielono 141 023 zamówień, tj. o blisko 2 tys. mniej niż w roku 2018. Ogólna wartość udzielonych zamówień w roku 2019 wynosiła 198,9 mld zł, co w porównaniu do roku 2018 stanowi obniżenie wolumenu o 3,2 mln zł. Ogólny wolumen udzielonych zamówień publicznych stanowił ok. 8,75% wartości produktu krajowego brutto za 2019 r. Ogólna wartość rynku zamówień publicznych, z uwzględnieniem zamówień, do których nie stosuje się procedur przewidzianych w tej ustawie, wyniosła 289,8 mld zł, podczas gdy w roku 2018 stanowiło to ok. 307 mld zł.

W całym rynku zamówień publicznych w roku 2019 udzielono 88,97% zamówień w trybie przetargu nieograniczonego, a więc w najbardziej dostępnych trybach. Jeżeli chodzi o najmniej dostępne tryby, czyli zamówienia z wolnej ręki, udzielono ich 8,65%. W całym wartościowym wolumenie rynku zamówień publicznych roboty budowlane stanowiły 36%, dostawy 31%, a usługi 33%. Po raz pierwszy od kilku lat wolumen pomiędzy usługami, dostawami i robotami budowlanymi rozkładał się w miarę równomiernie.

W poprzednich latach było niezrównoważenie tego rynku na korzyść robót budowlanych lub dostaw, które stanowiły 40% wartości wolumenu rynku zamówień publicznych.

Z ogólnej liczby 141 tys. zamówień w Biuletynie Zamówień Publicznych, czyli naszym krajowym publikatorze, opublikowano 117 543 ogłoszeń o zamówieniach i konkursach oraz opublikowano w tym czasie 116 245 ogłoszeń o udzielonych zamówieniach. W tym czasie w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej opublikowaliśmy 25 390 ogłoszeń o przetargach i konkursach, co stanowiło ok. 11% przetargów ogłoszonych przez wszystkie państwa na szczeblu unijnym. Jeśli popatrzymy na kraje, które były równolegle z nami przyjmowane do Unii Europejskiej w roku 2004, stanowiło to 42% zamówień wszczynanych przez te kraje. Jeżeli chodzi o przeciętny czas trwania postępowania, w zakresie zamówień poniżej progu unijnego, czyli ok. 120 tys. zamówień, średni czas trwania postępowania wynosił 41 dni w roku 2019. Dla porównania w roku 2018 stanowiło to 40 dni.

Jeżeli chodzi o średnią liczbę ofert składanych w postępowaniu, z dużą satysfakcją i radością mogę podzielić się tą daną. Na jedno postępowanie składano 2,42 oferty, co w porównaniu do lat poprzednich stanowi odbicie, ponieważ w poprzednich 6 latach notowaliśmy rok do roku spadek średniej liczby ofert. W roku 2018 stanowiło to 2,18 oferty na postępowanie. Zatem w roku 2019 zwiększyliśmy o 0,24 ofert na postępowanie.

Jeżeli chodzi o to, jak były wydatkowane środki, czy wydatkowano na zamówienia, w których premiowano najwyższą jakość czy najniższą cenę, w 85% przypadków zamówień udzielono dla podmiotów oferujących najniższe ceny. W przypadku narzędzi elektronicznych, na platformie aukcji elektronicznych, prowadzonych przez Urząd Zamówień Publicznych, w roku 2019 przeprowadzono 78 aukcji, które pozwoliły osiągnąć łączną kwotę oszczędności na poziomie 39 mln zł. Równoległe narzędzie, które było wprowadzone przez Urząd Zamówień Publicznych, miniPortal, służące do składania i otwarcia ofert, w roku 2019 skorzystano z niego przy wprowadzaniu 12 397 postępowań. Przypominam, że łącznych postępowań, do których był obowiązek stosowania narzędzi elektronicznych, było ok. 25 tys., więc do prawie połowy postępowań zastosowano miniPortal.

Jeżeli chodzi o kontrole, w roku 2019 urząd przeprowadził 274 kontroli oraz 511 postępowań wyjaśniających, w których analizowaliśmy dokumentację pod kątem ewentualnego naruszenia przepisów ustawy. Odnośnie do społecznej kontroli zamówień publicznych, to jest odwołań, które były wniesione w roku 2019, łączna ich liczba była na poziomie 2694. Dla porównania, w 2018 r. było 2714 odwołań, zatem można powiedzieć, że liczba odwołań z roku na rok jest podobna. Podobna jest również liczba rozstrzyganych merytorycznie odwołań – około połowa jest rozstrzygana merytorycznie, druga połowa jest rozstrzygana formalnie – zamawiający uznają zarzuty bądź wykonawcy rezygnują z popierania swoich wniosków.

Szanowni państwo, to wszystko w dużym streszczeniu, co wydarzyło się w roku 2019 w systemie zamówień publicznych. Obok faktów i liczb były również działania związane z przyjęciem nowego prawa zamówień publicznych, które będzie obowiązywało od roku 2021. Były również działania związane z budową platformy e-Zamówień, która będzie bardzo ważnym nośnikiem informacji o rynku zamówień publicznych o wartości 200 mld zł. Pozwoli ona śledzić nam ten rynek od momentu zaplanowania aż do wykonania każdego z zamówień. To był również szereg działań promujących zielone zamówienia, innowacyjne zamówienia publiczne, jak również działania promujące zamówienia społeczne.

Z przyjemnością odpowiem na szczegółowe pytania związane ze sprawozdaniem. Proszę o ich zadawanie.

Przewodniczący poseł Krzysztof Tchórzewski (PiS):

Dziękuję. Proszę państwa posłów o zgłaszanie się do zabrania głosu. W związku z tym, że w 2019 r. były prowadzone działania systemowe związane z elektronizacją systemu udzielania zamówień publicznych, mam pytanie, jak to wygląda na bazie pierwszych przymiarek, o których pan powiedział. Czy czas procedowania zamówienia publicznego skraca się, czy dla przedsiębiorców to jest duże utrudnienie, czy łatwo w to wchodzą?

Z zewnętrznych głosów wynikało, że dla pewnej grupy przedsiębiorców, szczególnie małych, które nie posiadają odpowiednio przygotowanych zespołów, jest duże utrudnienie w uczestniczeniu w przetargach.

Czy ktoś z państwa posłów obecnych na sali chce zabrać głos? Proszę bardzo, pan poseł.

Poseł Wiesław Buż (Lewica):

Mam pytanie. Wspomniał pan, że nastąpił spadek zamówień publicznych, zarówno w ilości, jak i wartości w 2019 r., w stosunku do roku 2018. Jaka jest przyczyna spadku? Rozumiem, że w tym czasie nastąpił wzrost cen za usługi, towary, opracowania itd., a wartości zarówno ilościowe, jak i finansowe spadają. Czy to wynika z braku środków w budżecie, czy środków zewnętrznych? Proszę o kilka zdań w tym temacie. Dziękuję.

Poseł Wojciech Zubowski (PiS):

Panie prezesie, mam pytanie, może nie do końca związane z raportem. We wnioskach i sugestiach jest informacja mówiąca o dacie 1 stycznia 2021 r. i wejściu w życie nowego prawa zamówień publicznych. Jeśli dobrze pamiętam, projekt ustawy był jednym z najdłużej przygotowywanych projektów – same konsultacje i różnego rodzaju ustalenia trwały ok. 1,5 roku. Zwracał pan uwagę na zagrożenia wynikające z konieczności przygotowania rozporządzeń. Jest już koniec września, pozostało nam kilka miesięcy. Czy może pan w kilku zdaniach odnieść się do tego, jak państwo są przygotowani do wprowadzenia? Proszę jeszcze powiedzieć kilka słów na temat, co było w raporcie. Państwo starają się zwrócić uwagę, że kryterium najniższej ceny jest nadal głównym i dominującym czynnikiem, rzadziej bierze się pod uwagę całkowity koszt eksploatacji, jeżeli mówimy o przetargach. Państwo na stronie internetowej zamieszczają coś w rodzaju kalkulatora, który miał pomagać w liczeniu niektórych rzeczy. Mówię o tym, dlatego że rozmawiając z przedsiębiorcami, spotkałem się z sugestiami, żeby częściej były brane pod uwagę tego typu wskaźniki, np. łączny koszt użytkowania. Czy może pan powiedzieć kilka słów, jak to się rozwija? Wiem, że pytanie nie jest do końca związane z raportem.

Przewodniczący poseł Krzysztof Tchórzewski (PiS):

Proszę bardzo, pani poseł.

Poseł Marta Wcisło (KO):

Dziękuję, panie przewodniczący. Wspomniał pan, że największy procent realizowanych zamówień publicznych to procedura przetargu nieograniczonego, a także wspomniał pan, że najważniejszym czynnikiem w procedurze jest najniższa cena. Wspomniał pan także o kontrolach, które przeprowadziliście. Moje pytanie brzmi: Czy te trzy czynniki mają wspólny mianownik, który daje prawo do stawiania tezy, że najniższa cena może mieć uwarunkowania i może być przesłanką do kontroli, które później państwo przeprowadzają? Dziękuję.

Przewodniczący poseł Krzysztof Tchórzewski (PiS):

Dziękuję. Może jeszcze zadam jedno pytanie, które jest bardzo istotne. Obecnie bardzo często przedsiębiorcy twierdzą, jeśli chodzi o przystępowanie do przetargów, że regulatorem rynku są banki, dlatego że jednym przedsiębiorcom udzielają gwarancji, a drugim nie. I tak naprawdę bank nie musi tłumaczyć się, dlaczego odmawia udzielenia gwarancji, po prostu to robi. To powoduje, że jeżeli zadamy pytanie, kto rządzi rynkiem budowlanym, jednoznaczną odpowiedzią przedsiębiorców jest, że banki. Właściwie nie ma weryfikacji, czy bank słusznie odmawia udzielania gwarancji czy nie, jeśli chodzi o dotychczasowe funkcjonowanie urzędu lub innych instytucji. Bank jest instytucją odpowiadającą za pieniądze, które posiada, i nikt nie może mu narzucić żadnych warunków. Z drugiej strony, jeśli wprowadzamy istniejący na rynku obowiązek posiadania gwarancji, w ten sposób wiążemy zwrotnie funkcjonowanie rynku z tym, którego nie możemy skontrolować w tej dziedzinie. Jak to wygląda z państwa strony?

Proszę bardzo, bo już nikt więcej nie zgłosił się do zabrania głosu.

Prezes UZP Hubert Nowak:

Dziękuję państwu za pytania. Odpowiem w chronologicznej kolejności. Jeżeli chodzi o elektronizację i problemy związane ze składaniem ofert, weszła ona w życie w październiku 2018 r. Na początku były problemy z elektronizacją, bo to jest zmiana nawyku, kwestia skorzystania z narzędzia elektronicznego, podwójne szyfrowanie ofert albo kłopoty zamawiającego, brak możliwości odszyfrowania oferty z powodu błędu ludzkiego lub technicznego. Obecnie jesteśmy po kilku raportach związanych z funkcjonowaniem rynku elektronicznego i widzimy, że po 2 latach krzywa uczenia jest bardzo duża i wykonawcy nie zgłaszają problemu z brakiem możliwości złożenia oferty, natomiast chwalą sobie elektronizację z kilku powodów. Po pierwsze, jest reużywalność danych w elektronizacji, po drugie, brak konieczności fizycznego stawiania się z ofertą wysyłaną przez posłańca, po trzecie, proste rzeczy związane z podpisaniem pełnomocnictwa. Poprzednio, gdy mieliśmy konsorcjum, trzy osoby musiały podpisać pełnomocnictwo, teraz to można robić elektronicznie w ciągu sekundy.

Na początku elektronizacji były problemy związane z postulatem konieczności podpisu elektronicznego, natomiast temat sam wygasł, ponieważ kwestia podpisu elektronicznego to koszt 200 zł na 2 lata i podpis ten jest potrzebny przedsiębiorcom do KRS lub przed innymi organami. Zatem ta kwestia uregulowała się samoczynnie. W nowym prawie zamówień publicznych, które wejdzie w życie od 1 stycznia 2021 r., dostrzegliśmy ewentualny problem z podpisem elektronicznym, ponieważ dla któregoś z przedsiębiorców mogłoby to stanowić blokadę, więc w zamówieniach poniżej progu unijnego dopuściliśmy wszystkie podpisy zaufane. Nie musi być podpis kwalifikowany, mogą być podpisy zaufane, żeby obniżyć koszty. Wydaje się, że na dziś dla małego przedsiębiorcy, oczywiście nie mówię o sytuacji, w której jest on dotknięty wykluczeniem elektronicznym, bo takie sytuacje również mogą się zdarzyć… Pamiętajmy, że od 15 lat informacje o wszystkich zamówieniach są dostępne na portalach elektronicznych, zatem przedsiębiorca, który chce uczestniczyć w zamówieniu, musi mieć dostęp do elektronicznych narzędzi, czyli Internetu. Jeżeli chce złożyć ofertę, dziś ma dużo łatwiej, bo może to zrobić zza swojego biurka.

Zidentyfikowaliśmy problem związany z mnogością platform występujących na rynku. To wiąże się z koniecznością uczenia się każdego z systemów. W tym kontekście budujemy krajową platformę zamówień, żeby ten sposób postępowania był ujednolicony. Ta kwestia będzie rozwiązana od marca lub kwietnia 2021 r., w zależności, jak sprawnie wykonawca platformy przekaże trzeci etap budowy. Moduł składania i otwarcia ofert jest prognozowany na marzec, więc prawdopodobnie wtedy zostanie oddany do użytku. To są nasze spostrzeżenia, jeżeli chodzi o elektronizację zamówień.

Jeżeli chodzi o drugą kwestię, dotyczącą wolumenu wartościowego zamówień publicznych, powiedziałem, że w roku 2019 rynek zamówień publicznych był na poziomie 198,9 mld zł, a w roku 2018 na poziomie 202 mld zł. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że w poprzednich latach, np. w roku 2017 rynek zamówień publicznych był na poziomie 169 mld zł, w 2016 r. – 143 mld zł, a w roku 2015 – 130 mld zł, zatem możemy obserwować trend, że na przestrzeni ostatnich 5 lat rynek zamówień publicznych rósł i w roku 2018 osiągnął apogeum, bo nigdy w historii nie osiągnęliśmy takiego progu. Uważam za duży sukces, że w 2019 r. udało się drugi rok z rzędu utrzymać na podobnym poziomie. Różnica 3 mld zł przy wolumenie 200 mld zł nie jest duża. Jeżeli będziemy mieli w pamięci cykl, w jakim się poruszała wartość rynku, uważam, że rok 2019 był bardzo dobrym okresem dla systemu zamówień publicznych, oczywiście było to na pewno związane z wejściem w kluczowe etapy poszczególnych inwestycji. W szczególności mamy w pamięci kilka dużych inwestycji prowadzonych przez PKP PLK, gdzie cały wolumen kontraktowania, który przewidywał PKP PLK na lata 2019 i 2018 przekraczał 10 mld zł rocznie. Był duży wolumen inwestycji prowadzonych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad oraz przez operatora Gaz-System. Tutaj też musimy pamiętać, że to była kwestia dużych inwestycji, które zostały przeprowadzone w tych latach. Zapewne musimy spodziewać się, że w kolejnych latach rynek będzie się obniżał, zgodnie z trendem i programowaniem środków unijnych. Tak prognozujemy na podstawie danych z przeszłości.

Jeżeli chodzi o trzecią kwestię związaną z wejściem w życie nowego prawa zamówień publicznych od stycznia 2021 r., rzeczywiście w grudniu 2016 r. rozpoczęliśmy konsultacje nad nowym prawem zamówień publicznych. Staraliśmy się dać długie vacatio legis, żeby wszyscy mieli czas na przygotowanie się. Również państwo musiało przygotować narzędzia elektroniczne, które będą mogły mierzyć i analizować nowe prawo zamówień publicznych i pozytywy, które są w nich zapisane.

Aktualnie jesteśmy na etapie przygotowania projektów rozporządzeń, które są w konsultacjach publicznych, bo chcieliśmy, aby proces rozporządzeń przebiegał tak samo transparentnie, jak proces budowania nowego prawa zamówień publicznych. Zatem aktualnie jesteśmy w trakcie konsultacji tych rozporządzeń.

Przygotowaliśmy również projekt nowelizacji nowego prawa zamówień publicznych, ponieważ zauważyliśmy w czasie roku konsultacji, że niektóre sprawy wymagają doprecyzowania. Przykładowo, wprowadziliśmy bardzo elastyczną, wnioskowaną przez przedsiębiorców procedurę negocjowania, żeby nie było sytuacji, że mamy suchy przetarg, są złożone oferty, wykonawcy mieli możliwość negocjowania ceny lub jakości, ale nie można nic więcej zrobić, bo jest zapadalność tego procesu. Zostały wprowadzone dodatkowe procedury negocjacyjne i wydaje się, że wymagają one jeszcze bardziej szczegółowego rozpisania, aby zapewnić komfort i pewność prawa zamawiającym i wykonawcom. Zatem została przygotowana nowelizacja w tym zakresie, jest ona już po konsultacjach resortowych i publicznych. W środę odbędzie się posiedzenie Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego i będziemy dalej procedować. Wydaje się, że proces jest zaadresowany.

Chcę powiedzieć, że rozporządzenia znajdują swoje odzwierciedlenie w platformie e-Zamówień, bo przykładowo rozporządzenia ogłoszeń o zamówieniu muszą też znaleźć odwzorowanie w narzędziu elektronicznym. W przeszłości nie było ogłoszeń o planowanych zamówieniach czy wykonaniu umowy. To są ogłoszenia, które pozwolą nam widzieć i prognozować, jakie wydatki będą ponoszone w ciągu najbliższych lat, a z drugiej strony, gdy zostaną poniesione, sprawdzić, jak rzeczywiście zostały poniesione. Takie narzędzia już są zaprogramowane w platformie e-Zamówień. Chciałem powiedzieć, że nowe prawo zamówień publicznych i rozporządzenia, które są procedowane, i przygotowywane do niego narzędzie elektroniczne, są w pełni kompatybilne i nie ma potrzeby dokonywania nowelizacji pod kątem elektronizacji. Gdy pracowaliśmy nad nowym prawem zamówień publicznych, drugi zespół pracował nad projektem elektronizacji, żeby później nie było potrzeby wprowadzać jakichś zmian ad hoc.

Czwarta kwestia dotyczyła kryterium najniższej ceny i działań, które w tym zakresie są podejmowane. To jest kryterium, które nas w urzędzie szczególnie boli. Promujemy wszystkie postawy związane z kalkulatorami kosztów cyklu życia, rozwiązaniami związanymi z kryteriami jakościowymi. Na początku roku 2019 wydaliśmy publikację dotyczącą wzorcowych kryteriów pozacenowych. Uznaliśmy, że na przestrzeni ostatnich 15 lat, odkąd został wprowadzony zakaz kryteriów podmiotowych, nie było pozytywnej publikacji. Było dużo publikacji, jakich kryteriów nie może stosować zamawiający, natomiast nie dano pozytywnych przykładów, jakie kryteria można stosować.

Wobec tego, wybraliśmy dwanaście najpopularniejszych rodzajów branż – dostawy mebli, dostawy sprzętu IT, dowóz dzieci do szkoły, odżywianie dzieci w szkole – i dla każdej z nich opracowaliśmy kilkanaście wzorcowych kryteriów jakościowych dotyczących przedmiotu wykonywanej usługi czy przedmiotu dostawy. Opublikowaliśmy to na naszej stronie internetowej. Dokument składa się z dwóch części. Pierwsza część jest warstwą teoretyczną, w której staramy się pokazać i dać zielone światło, żeby stosować kryteria poza cenowe, nie skupiać się na cenie. Przykładowo, jest tam zawarte stwierdzenie prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, że jeśli to jest uzasadnione kosztem cyklu życia, nic nie stoi na przeszkodzie, żeby cena stanowiła 20% kryterium oceny. Wszyscy wiemy, że przy usługach intelektualnych cena stanowi ok. 30%. Jeżeli przy usługach intelektualnych cena ma być większa niż 30%, podmioty, które najlepiej potrafią wykonać zamówienie, nie wezmą w tym udziału. W dokumencie, w części ogólnej, również zawarto stwierdzenia prezesa UZP, aby zapewnić komfort zamawiającym, że jeśli chcą głosować

procedury w sposób otwarty, nie spotykali się tylko z opiniami, że „nie można”, ale przy określonych założeniach może być jak najbardziej dopuszczalne.

W drugiej części dokumentu, jak wspomniałem, wskazaliśmy kilkanaście kryteriów oceny dla 12 rodzajów branż. Oprócz tego zamieściliśmy pięć kalkulatorów kosztów cyklu życia na swoich stronach internetowych, przykładowo, na oświetlenie, stawianie budynku. Z jednej strony to są przykłady, które można zastosować do konkretnej inwestycji, ale można rozszerzyć na bliźniacze inwestycje i to jest rozwiązanie, które promujemy. Dziś o godzinie 10:00 rano otworzyłem posiedzenie zespołów roboczych międzynarodowych, w którym dyskutujemy, jak zielone kryteria, poza cenowe są wprowadzane w innych krajach, np. Holandii, Szwecji, Austrii i jak to przenieść na nasze doświadczenia. To jest bardzo ważny problem dla nas i staramy się nad nim pracować poza warstwą legislacyjną. Staramy się tworzyć miękką warstwę, aby dawać dobre przykłady i nie mówić zamawiającym, że nie mogą. Pracujemy nad tym bardzo intensywnie.

Piąta kwestia dotyczyła przetargu nieograniczonego i kontroli, czy najbardziej promowana cena plus przetarg nieograniczony nie stwarzają sprzężenia zwrotnego, dzięki któremu wykonawcy zniechęcają się do udziału w postępowaniu. Obecnie nie mamy badań, które mogłyby nam potwierdzić, że taki przetarg jest blokerem dla wykonawców. Potwierdzam, że w roku 2019, między marcem a majem, przeprowadziliśmy badanie z wykonawcami. Przedsiębiorcy uznali, że pierwszą przesłanką blokującą im dostęp do zamówienia jest cena jako kryterium decydujące o wyborze najkorzystniejszej oferty. 100% ceny bez odpowiednich wymagań jakościowych, bez określonych obostrzeń, jest kryterium, które zniechęca przedsiębiorców do udziału w postępowaniu o zamówienie publiczne. Potwierdzam, że w tym kontekście tak jest, stąd nasza narracja, że staramy się promować kryteria jakościowe, substrat osobisty przy realizacji zamówienia, czyli, żeby wskazywać warunki dotyczące odpowiedniego wykształcenia, doświadczenia konkretnej osoby przy realizacji zamówienia i promować takie rozwiązania.

Polecam raport, ponieważ przeprowadziliśmy go pomiędzy marcem a majem 2019 r., aby tuż przed finiszem prac legislacyjnych zobaczyć, co jeszcze możemy poprawić w prawie zamówień publicznych pod kątem zwiększenia konkurencyjności. Zwrócę uwagę, że wśród 10 blokerów, które wymieniali wykonawcy, pierwszą była cena, ale następnie opis przedmiotu zamówienia preferujący określone produkty przez firmę, trzecie to realizacja dużej liczby zamówień w sektorze prywatnym, czyli poza rynkiem zamówień publicznych, czwarte – za krótki czas na przygotowanie oferty, piąte – niekorzystne postanowienia umowne, szóste – zbyt wysokie kary umowne, siódme – za wysokie wymagania wobec wykonawcy, ósme – obszerna dokumentacja, dziewiąte – niejasny opis przedmiotu zamówienia, dziesiąty – długotrwały proces udzielania zamówienia i tak naprawdę zdezaktualizowanie się oferty (skoro składam ofertę w dzisiejszych okolicznościach, a jestem wybierany za trzy lub cztery miesiące, sytuacja gospodarcza może się zmienić).

Poprosiliśmy również wykonawców, żeby nam zadeklarowali, co może ich zachęcić do udziału w postępowaniu. Dostaliśmy odpowiedzi, staraliśmy się je zaadresować w nowym prawie zamówień publicznych. To jest trochę powiązane z szóstym zagadnieniem dotyczącym banków. Przedsiębiorcy wskazali nam, że rozwiązania, które dla nich są bardzo ważne i umożliwiają udział w postępowaniu, to kwestie związane z *cash flow*, czyli wprowadzenie zaliczek, częściowych płatności. I to zrobiliśmy.

W nowym prawie zamówień publicznych, dla wszystkich zamówień, których czas realizacji jest dłuższy niż rok, wprowadziliśmy obligatoryjnie obowiązek przez zamawiających udzielania zaliczek lub częściowych płatności. Po drugie, zmniejszyliśmy wymagania związane z zabezpieczeniem należytego wykonania umowy. Na dziś zabezpieczenie należytego wykonania umowy jest określone ustawowo na poziomie 10%, my wprowadziliśmy, że maksymalnie może być 5%. Zatem wykonawca ma dwukrotną zdolność większego udziału w realizacji zamówienia. Tak samo jest z wadiami. Do tej pory był obowiązek żądania wadium dla zamówienia powyżej progu unijnego. Zlikwidowaliśmy ten obowiązek – może być, ale nie musi. Natomiast dla małych zamówień wadium było na poziomie 3%, wprowadziliśmy limit 1,5%, czyli również obniżyliśmy kwotę.

Wprowadziliśmy również ograniczenia na kary umowne, ponieważ wielu przedsiębiorców startujących w przetargach nie wiedziało, jaki będzie górny limit kar umownych. Każdy bank dokonując oceny danych warunków kontraktowych, uzależniał kredytowanie czy linię kredytową podczas realizacji zamówienia od wysokości kar umownych. Wprowadzenie limitów również ułatwi bankom dokonywanie pozytywnej proprzedsiębiorczej wyceny danego kontraktu. Wyprzedzę trochę rzeczywistość, ale platforma e-Zamówień będzie miała swoje funkcjonalności i jest budowana w sposób, żeby mogła być rozbudowywana i mogły być dodawane moduły. Dyskutujemy, gdy zacznie funkcjonować, aby dobudować moduł związany z gwarancjami i zabezpieczeniami należnego wykonania umowy albo kredytowaniem przedsiębiorców. To będzie jedno miejsce, gdzie wszystkie banki i instytucje ubezpieczeniowe będą mogły przedstawiać swoją ofertę kontraktową dla poszczególnych przedsiębiorców. Zatem przewidujemy również takie zadanie w nowej platformie e-Zamówień. Oczywiście nie wiemy, czy to spotka się z zainteresowaniem Związku Banków Polskich lub instytucji finansowych, ale będziemy chcieli zapewnić taką funkcjonalność. Myślę, że dla rynku, który waha się między 140 a 200 mld zł, to jest warte zastanowienia i skojarzenia partnerów. To są zadania związane z *cash flow*, które podjęliśmy.

Podjęliśmy również działania w nowym prawie zamówień publicznych, żeby można było kontraktować, czyli częściej stosować procedurę negocjacyjną przy wyłanianiu wykonawcy, aby to nie był suchy przetarg, na zasadzie: podałem swoją cenę i nic nie można z tym zrobić. Są tam zaproponowane procedury negocjacyjne. W procedurze podstawowej są dwa warianty, gdy negocjacje są prowadzone obowiązkowo lub fakultatywnie.

Oprócz tego zaproponowaliśmy negocjacje na etapie umowy, gdyż przedsiębiorcy zgłosili w raporcie, że boją się startować w przetargach, ponieważ pojawiają się problemy z robotami zamiennymi i dodatkowymi oraz dostawami. Nie można rozmawiać, bo prawo zamówień publicznych rzekomo nie daje możliwości cywilizowanej rozmowy. W biznesie strony siadają do stołu, rozmawiają, po dniu zostaje spisany protokół, aneks i jest rozwiązanie. Zaproponowaliśmy formułę, że gdy pojawiają się problemy, najpierw obowiązkiem zamawiającego będzie rozmawiać z wykonawcą, zamiast strzelania roszczeniami, karami umownymi, a jeżeli zostanie osiągnięty konsensus, wpisaliśmy obowiązek uczestniczenia w procedurze mediacyjnej. Procedura ta będzie mogła być prowadzona przez każdego wykwalifikowanego mediatora w zależności od branży, w której przyjdzie działać, więc nie doprecyzowaliśmy tego. Może być również prowadzona przez ośrodki mediacyjne, Prokuratorię Generalną Skarbu Państwa. Zatem tutaj zaproponowaliśmy cały ciąg, jak w biznesie, że jeśli pojawiają się problemy, to rozmawiamy, a później systematyzujemy. Zatem chcieliśmy stworzyć zamawiającym komfort, żeby nie musieli bać się kontroli z powodu rozmowy z wykonawcą. W ustawie – Prawo zamówień publicznych jest napisane, jak prowadzić takie negocjacje.

Przewodniczący poseł Krzysztof Tchórzewski (PiS):

Pani poseł ma dodatkowe pytanie.

Poseł Marta Wcisło (KO):

Mam dodatkowe pytanie, bo zainteresowały mnie bardzo nowe propozycje. Chcę zapytać o kwestie należytego zabezpieczenia robót. Dotychczas było tak, że w ramach należytego zabezpieczenia robót zamawiający żądał od wykonawcy kwoty, która leżała na koncie zamawiającego przez okres nawet do 3 lat. Czy teraz przewidzieliście jakieś zmiany w tym zakresie? Nie usłyszałam, jak ma wyglądać w tej chwili kwestia zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Czy ona jest określona czasowo, czy jest dowolność? Dziękuję.

Przewodniczący poseł Krzysztof Tchórzewski (PiS):

Proszę bardzo.

Poseł Wojciech Zubowski (PiS):

Jeżeli dobrze pamiętam, państwo chcieli wprowadzić albo bardzo rozbudować infolinię. Mam krótkie pytanie: Czy to jest planowane zgodnie z wcześniejszymi zamierzeniami? Zakładam, że możliwość porozmawiania z kimś z państwa strony, w przypadku wielu podmiotów biorących udział w postępowaniach, będzie miała spore znaczenie, bo cza-

sami jest głód informacji albo wyjaśnienia niektórych spraw. Wiem, że były ambitne plany, jeżeli chodzi o zbudowanie całego systemu. Jak to teraz wygląda?

Prezes UZP Hubert Nowak:

Jeżeli chodzi o zabezpieczenia należytego wykonania umowy, regulacje są takie, że to jest fakultatywnie. Zamawiający określa zabezpieczenie na odpowiednim poziomie i rozwiązanie finalne jest pozostawione tak samo jak do tej pory, czyli zamawiający może określić moment, do kiedy może trwać zabezpieczenie. Może ono trwać aż do ostatecznego odbioru przez zamawiającego danej inwestycji, natomiast zamawiający również jest uprawniony do zostawienia maksymalnie 30% zabezpieczenia na okres rękojmi z tytułu wykonanych prac. Ten mechanizm pozostał, natomiast jest obniżona kwota zabezpieczenia. Dotychczas była w wysokości 10%, teraz będzie stanowiła 5%.

Promujemy również rozwiązanie, bo ustawa tego nie zabrania, żeby proporcjonalnie schodzić z zabezpieczenia należytego wykonania umowy. Może być tak, że w pierwszym dniu zawarcia umowy ona ma 5%, ale jeśli przykładowo po kwartale jest zrealizowane 20% umowy, wtedy może zejść z 5% na 4%. Zatem rozwiązania schodkowe są jak najbardziej dopuszczone i też je promujemy. Przypominam, że w tarczy 4.0 także przewidzieliśmy takie rozwiązanie dla zabezpieczenia, żeby ono schodziło w miarę wykonywania prac, aby można było uwalniać zabezpieczenie. Zatem w tym kontekście rozwiązanie też jest jak najbardziej dopuszczalne.

Jeżeli chodzi o infolinię, rzeczywiście, to był ambitny plan, natomiast niestety nie dostaliśmy na to środków. W ocenie skutków regulacji etaty zostały ucięte. Na pewno będziemy organizowali infolinię, bo ona jest niezbędna, natomiast nie w takim dużym wymiarze, jak przewidywaliśmy. Będziemy chcieli wykorzystać bardziej automatykę i to, co dzieje się w nowej platformie.

Będziemy również chcieli wykorzystać to, co aktualnie robimy w Urzędzie Zamówień Publicznych, czyli różne fora, które wciągamy w zamówienia publiczne. Wymyśleliśmy, jesteśmy już na finiszu, tworzymy opinię do nowego prawa zamówień publicznych, gdzie opisujemy wszystkie nowe instytucje, które mogą budzić wątpliwości. Wykorzystaliśmy doświadczenie z procesu legislacyjnego, mamy wiedzę, pamiętamy, dlaczego ta instytucja była ustanawiana, co jej przyświecało, więc chcemy to spisać. Dokument już powstał, jest w drugiej iteracji. W listopadzie, a więc na miesiąc przed wejściem w życie ustawy, będziemy chcieli opublikować na swojej stronie. W mojej ocenie to stanowi opinię prezesa Urzędu Zamówień Publicznych, ale jest ona zagregowana. Uważam, że ten dokument na początku zniweluje 40–50% wątpliwości, które powstaną po stronie zamawiających lub wykonawców. Oczywiście również zrodzi 10% dodatkowych wątpliwości, ale myślę, że taki dokument bardzo dużo pomoże wykonawcom i zamawiającym, w szczególności na samym początku. Następnie zamierzamy też wprowadzać tzw. FAQ, czyli pytania powtarzające się co jakiś czas, które będziemy agregowali i udostępniali. Przykładowo, w zeszłym roku ważną kwestią była waloryzacja wynagrodzeń w kontraktach budowlanych. Wtedy dajemy generalną opinię prezesa UZP na stronie internetowej, żeby ona rozwiązywała systemowy problem, który dotyczy kilkuset zamawiających. Zatem w ten sposób chcemy zaadresować tę problematykę.

Przewodniczący poseł Krzysztof Tchórzewski (PiS):

Dziękuję bardzo. Jeżeli nie usłyszę sprzeciwu, uznam, że Komisja przyjęła do wiadomości sprawozdanie. Nie słyszę. Komisja przyjęła do wiadomości sprawozdanie prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2019 r.

Wyczerpaliśmy porządek dzienny dzisiejszego posiedzenia. Protokół posiedzenia będzie wyłożony do przejrzenia w sekretariacie Komisji w Kancelarii Sejmu.

Zamykam posiedzenie Komisji. Dziękuję państwu za udział.